

Problemas y desafíos de las políticas educativas en América Latina. Una mirada desde Argentina

Francisco Muscará*

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina {muscara@ffyl.uncu.edu.ar}

Recibido el 6 Febrero 2013; revisado el 7 Febrero 2013; aceptado el 18 Abril 2013; publicado el 15 Julio 2013

DOI: 10.7821/naer.2.2.109-116

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es reseñar los cambios más significativos que se está realizando en los sistemas educativos latinoamericanos teniendo como referencia lo que ocurre en Argentina. Para ello, en este estudio comparativo, se abordan los siguientes aspectos fundamentales: el principio de igualdad de posibilidades y la cohesión social; la descentralización de los sistemas educativos hasta el nivel institucional; la calidad de la educación y los problemas de equidad; la carrera docente y los recursos financieros. Queda pendiente el análisis de las reformas implementadas en el nivel de estudios superiores que, por su extensión, excede los límites de este artículo.

Al final, mencionamos brevemente las metas de futuro acordadas por los responsables de gestionar la educación en los distintos países latinoamericanos.

PALABRAS CLAVE: CULTURA LATINOAMERICANA, POLÍTICA EDUCATIVA, ANÁLISIS DE POLÍTICAS, CALIDAD EDUCATIVA, IGUALDAD EDUCATIVA

1 INTRODUCCIÓN

El *Consenso de Washington* implicó en América Latina la adopción de políticas de privatización, apertura económica y desregulación, implementadas, en algunos casos, a través de planes diseñados por los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Relacionadas con la emergencia de un modelo de “sociedad del conocimiento”, en la Región se asistió al resurgimiento de las teorías del capital humano que otorgan a la educación un lugar fundamental respecto de la competitividad de los países. Se afirma que invertir en el desarrollo de las personas contribuye al desarrollo de toda la sociedad. Por eso, en 1990 comenzó una época de profundas transformaciones en los sistemas educativos de América Latina, transformaciones que se vinculaban con los procesos de restructuración de las economías regionales y con nuevos modos de relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. No obstante, en la primera década del siglo XXI, accedieron al gobierno de algunos países, líderes y fuerzas políticas más preocupados por las cuestiones sociales, entre ellas las educativas, que quisieron revisar las medidas promovidas anteriormente (Bentancur, 2007).

Años más tarde, reunidos en El Salvador, el 18 de mayo de 2008, los ministros de educación iberoamericanos acordaron

impulsar el proyecto *Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Como objetivo principal se propusieron “mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social” (Organización de Estados Iberoamericanos, OEI 2010, p. 9). Consideraron que es necesario enfrentar con decisión problemas que todavía subsisten: analfabetismo (sobre todo en zonas rurales, en pueblos originarios, en mujeres y en habitantes afrodescendientes), abandono escolar temprano, trabajo infantil, bajo nivel de aprendizaje de los alumnos y escasa calidad de la oferta educativa ofrecida por los Estados. También estimaron la necesidad de incorporar las TICs en los procesos de enseñanza-aprendizaje y apostar al desarrollo de la investigación y del progreso científico.

De esa manera se profundizaba en políticas que la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), había hecho explícitas en el Documento *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad* (1992): la necesidad de interrelacionar el sistema educativo, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico. En este documento se formularon lineamientos para la acción que sirvieron de referencia a las transformaciones que realizaron la mayoría de los países latinoamericanos.

El objetivo era “crear, en el decenio próximo (década de los noventa), ciertas condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hicieran posible la transformación de las estructuras productivas de la Región en un marco de progresiva equidad social” (CEPAL, 1992, p. 16).

A partir de esos antecedentes, este artículo se propone relatar, desde Argentina, qué se ha hecho en América Latina en las dos últimas décadas respecto de: a) la descentralización de los sistemas educativos; b) la autonomía de gestión de las instituciones escolares; c) el incremento de la calidad de la oferta educativa; d) la actualización del personal docente y e) los recursos financieros. Luego, sólo enunciar y comentar brevemente las metas que se proponen para el futuro.

Este estudio se enfrenta con dos problemas de difícil solución:

- (1) La heterogeneidad de los países que tenemos que analizar: “América múltiple, heterogénea, inmensa, casi infinita... Diversidad geográfica, histórica, política y cultural: mosaico variopinto de bordes ásperos y lisos; tejidos de hebras de color y trama tan dispares; retales unidos tan sólo por el hilo conductor de las lenguas ibéricas” (Mayor, 1995, p. 5). Los temas de este artículo se tratan desde la realidad

*Por correo postal dirigirse a:
Avenida San Martín 1351- piso 5°-depto. 26. (5500)
Mendoza, Argentina

Argentina que es uno de los países de la región con mejores niveles de vida y de educación.

- (2) La escasa capacidad que tienen las sociedades latinoamericanas para generar, difundir y aplicar conocimientos: “Ciertamente, la educación no escapa a la compleja problemática de la utilización o aplicación del conocimiento producido en las múltiples esferas de la práctica profesional y de las políticas públicas, problemática que asume características específicas en nuestra Región” (Gorostiaga, Palamidessi, & Suasnábar, 2012, p. 13)

2 REFORMAS EDUCATIVAS 1990-2010

Durante las dos últimas décadas se han producido importantes transformaciones en los sistemas educativos de los países latinoamericanos. Junto con los nuevos desafíos que plantea el siglo XXI, en esta última década se han consolidado tendencias de cambio alentadoras (expansión de la matrícula, extensión de la escolaridad obligatoria, aumento de los presupuestos educativos, modernización de la gestión e incorporación de nuevos recursos tecnológicos). Sin embargo, Latinoamérica todavía no ha podido resolver de manera satisfactoria los crónicos problemas de eficiencia del sistema educativo, ni tampoco ha logrado mejorar la calidad de los aprendizajes en forma sólida y equitativa.

Estas situaciones refuerzan la persistente desigualdad social en el acceso y apropiación del conocimiento sistemático entre diferentes sectores sociales, constituyendo un freno a los procesos de democratización funcional de nuestras sociedades:

Más de una tercera parte de la población (200 millones) vive en los límites de la pobreza y 13,4% (80 millones) en la extrema pobreza. Entre los jóvenes de 15 a 24 años, diez millones se encuentran desempleados y treinta millones se desempeña en el mercado informal... El gasto en I+D de las empresas productivas latinoamericanas no alcanza a ser significativo ni relevante. En lo particular, la investigación sigue organizándose de forma aislada, relacionada con carreras tradicionales, sin niveles de actualización y en extremo rígida, desde sistemas que reproducen la fragmentación de los conocimientos (Didriksson, 2012).

2.1 Igualdad de posibilidades y cohesión social

La mayoría de los sistemas educativos latinoamericanos se configuraron a fines del siglo XIX, en la etapa de organización de los Estados nacionales. En ese entonces, uno de los objetivos políticos prioritarios era “construir la unión nacional” y se pensó que la educación “pública, obligatoria, gratuita, universal”, sería el principal instrumento para construir la “cohesión social” y para asentar sobre la idea de Nación la legitimidad del Estado y de sus representantes.

Se pensó que un sistema educativo centralizado iba a promover la *igualdad de posibilidades* que es una de las finalidades fundamentales de la política educativa. Además, se creyó que al eliminar las desigualdades educativas también se iban a disminuir otro tipo de desigualdades muy relacionadas con ellas –por ejemplo, de orden social y económico– y que si todos tienen las mismas posibilidades la posición que finalmente se logre dependerá, al menos en teoría, de los propios esfuerzos.

En síntesis, este principio político supone que toda desventaja natural, económica, social y cultural puede ser compensada por medio del servicio educativo. Por eso, se formuló un currículo nacional y único, muy prescriptivo, de modo que su

cumplimiento pudiera ser supervisado. La idea de que todos aprendemos lo mismo, nos comportamos de acuerdo con la misma norma y somos supervisados del mismo modo, se consideraba ideal para la construcción del “nosotros”.

“Construir la unión nacional” es un objetivo que ha estado presente en los orígenes y en todas las reformas del sistema educativo argentino que se diseñaron a lo largo del siglo XX. Es un objetivo que vuelve a ponerse en la Ley Federal de Educación (1993) y que se repite en la Ley de Educación Nacional (2006), de reciente promulgación: “El Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento *con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales*” (art. 5).

Sin embargo, la historia de la educación argentina demostró que la igualdad de oportunidades no tiene por qué identificarse con igualdad de tratamiento y los gobiernos se dieron cuenta de que un servicio educativo eficiente tenía que dar participación a la iniciativa de las provincias y comunidades intermedias. La igualdad de posibilidades, en un Estado democrático, supone la construcción de un sistema educativo descentralizado y pluralista.

Ya no se afirma que la escuela es la gran igualadora que quiso el siglo XIX puesto que la educación, por sí sola, no puede eliminar las injustas desventajas sociales y económicas; no es preciso imponer un igualitarismo rígido ni predicar una completa nivelación, ajena al pluralismo de las sociedades democráticas. Quizás, la respuesta a la igualdad de posibilidades pueda encontrarse cuando se haga efectiva una real *justicia de las oportunidades*, esto es, dar más a los que menos tienen.

De esa manera será más fácil tejer entre los individuos lazos sociales a partir de un proyecto común.

En los países latinoamericanos, la injusticia en la distribución de la riqueza y de los conocimientos atenta contra la cohesión social. Este es un problema que no podrán resolver sólo las mejoras en el campo de la educación. Prueba de ello es, por ejemplo, que una persistente baja de los índices de analfabetismo no ha sido suficiente para eliminar las profundas desigualdades sociales y económicas.

En el siguiente cuadro se muestra la continua expansión de los sistemas educativos y la bajada de los índices de analfabetismo en algunos países latinoamericanos en la última década.

Tabla 1. Expansión de los sistemas educativos

PAIS	2000	2005	2010	2015
ARGENTINA	3.5	3.1	2.8	2.5
BRASIL	13.1	11.1	9.6	8.2
CHILE	4.2	3.5	2.9	2.3
URUGUAY	2.4	2.0	1.7	1.4
PARAGUAY	6.7	5.6	4.7	4.0
VENEZUELA	7.5	6.0	4.8	3.9
LATINOAM.	11.1	9.5	8.3	7.1

(Cfr. Gentili, 2009, p. 26)

En los países más pobres de la región la esperanza de vida escolar se duplicó en un cuarto de siglo (entre 1970 y 2005)... Situación semejante a la vivida por los dos países más desarrollados e injustos del continente: Brasil y México (Gentili, 2009, p. 28).

2.2 Descentralización del sistema educativo

En función del bien común y de la identidad nacional, el Estado debe formular los lineamientos básicos de la política educativa pero, para hacer posible el derecho a la educación, debe

organizar y promover un sistema educativo en el que participen instituciones de gestión estatal y privada. Pienso que el Estado tiene un rol principal en la supervisión y fiscalización del servicio educativo pero, en el diseño y oferta de proyectos pedagógicos diversos, conviene que sea ayudado por las instituciones particulares. Es así como se garantiza el compromiso de todos los sectores de la sociedad y el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que consideren más conveniente para sus hijos de acuerdo con sus convicciones morales o religiosas (García Garrido, 2001, p. 42).

En la actualidad se recomienda la organización de sistemas descentralizados, atentos a las diversidades regionales que, a la vez de atender a las necesidades locales (pertinencia), preservan la unidad e integración del sistema. Se entiende que un servicio descentralizado es menos burocrático y puede ofrecer con más facilidad y rapidez soluciones inmediatas y adecuadas a los problemas de cada zona y de cada unidad educativa.

La descentralización que se propone no debe concebirse y llevarse a la práctica como una forma de organización meramente administrativa sino que su meta es incrementar la autonomía de las jurisdicciones y de las instituciones para que puedan alcanzar con mayor eficiencia los objetivos de una determinada política educacional. No obstante, aunque en Argentina reina bastante consenso respecto de las ventajas de una gestión descentralizada, existen algunos peligros que habrá que evitar en lo posible: 1) La descentralización educativa puede redundar en una pérdida de coherencia del sistema; 2) Podría conducir hacia una fragmentación del sistema y 3) Podría aumentar las inequidades en la distribución de las oportunidades (Tedesco, 2001, p. 52).

Entre 1978-88, después de transferir las escuelas primarias nacionales a los gobiernos provinciales, Argentina avanzó en la descentralización administrativa y curricular de las instituciones. Este proceso culminó durante el gobierno del Presidente Menem cuando se promulgó la Ley de Transferencia (1991) y pasaron a depender de los gobiernos provinciales todos los centros educativos de gestión estatal y los privados incorporados al sistema oficial, desde el nivel inicial hasta los institutos superiores (no universitarios).

Esa política fue ratificada en la gestión del Presidente Kirchner:

Le corresponde al Estado Nacional la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa tendiente a asegurar, a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación de ninguna índole y a conformar una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región y al mundo. Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben concurrir con esta responsabilidad del Estado Nacional, con el propósito de garantizar el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad y las organizaciones responsables de unidades educativas reconocidas o autorizadas de gestión privada (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT, 2006, p.17).

Si bien esa fue la impronta general de las transformaciones educativas, existen diferencias entre Argentina, Chile y Uruguay puesto que Argentina transfirió los centros de nivel inicial, primario, secundario y los institutos superiores de formación

docente a las jurisdicciones provinciales. Chile desarrolló y perfeccionó el esquema de regulación de mercado inaugurado en los años ochenta durante el gobierno del Gral. Pinochet y Uruguay estableció reformas curriculares y de gestión que no alteraron el patrón tradicional de Estado Docente y administración centralizada (Bentancur, 2007).

Por otra parte, la autonomía de gestión institucional es la herramienta para que los centros puedan recuperar su propia misión cultural y ayuden a conformar, cada uno desde su perspectiva, la identidad cultural de sociedades que se han vuelto más complejas y plurales en su composición y orientaciones. Estudios recientes sobre la fragmentación del sistema educativo muestran que los resultados en el aprendizaje no dependen tanto de una oferta educativa común cuanto del proyecto pedagógico de los diversos centros educativos. Es necesario admitir que a través de procesos formalmente homogéneos se producen resultados heterogéneos y que la integración nacional y la equidad social suponen eliminar la desigualdad pero no la diversidad (García Garrido, 2001, p.38).

2.3 La calidad de la educación y la equidad

A partir de la teoría económica del capital humano se entiende que los Estados deben considerar el servicio educativo como una inversión, no como un gasto, puesto que un bajo nivel de capital humano hace que el capital físico sea menos productivo. La equidad social no es concebida como un factor externo al proceso de crecimiento económico sino como una variable cuyo comportamiento tiene efectos importantes, la equidad social debe ser parte del crecimiento económico.

Por eso, se pretende extender los años de escolaridad obligatoria y universalizar no sólo la educación primaria sino también incorporar al sistema formal a los niños de entre tres y cinco años de edad y, como en Argentina, ampliar la obligatoriedad hasta el último año de escolaridad secundaria (Ley de Educación Nacional, 2006). En Argentina es muy probable que un niño de cinco años que hoy ingresa al nivel inicial complete dieciséis años de educación, de los cuales trece son obligatorios: un año de nivel inicial (a los 5 años de edad); seis años de educación primaria (de 6 a 11 años); seis años de educación secundaria (de 12 a 17). Además, tres años no obligatorios de nivel superior: carreras cortas (de dos o tres años) de formación profesional.

Se piensa que cuanto antes se avance en la cobertura universal de la enseñanza básica y, cada vez más, en la expansión de la enseñanza secundaria, aumentarán las probabilidades de contar con menos pobres en el futuro. No obstante, los resultados todavía se muestran negativos respecto de la calidad de los aprendizajes, de su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y del grado de equidad con que acceden a ellos los distintos sectores de la sociedad. También se observan signos claros de ineficiencia del sistema como las altas tasas de repetición, de atraso y deserción de los estudiantes.

En cuanto al aprendizaje efectivo, ningún país de América Latina puede superar el lugar 33 en las pruebas internacionales de evaluación. Por ejemplo, en los operativos de evaluación de la calidad administrados en Argentina en la última década, se advierte la persistencia de problemas en el rendimiento de los alumnos de las escuelas secundarias. En las pruebas de Lengua y Matemática correspondientes a 2007 el rendimiento osciló entre el 58 y el 64% del puntaje total y, aunque las evaluaciones en Lengua obtuvieron mejores resultados que en Matemática, en

ambos campos científicos se observó una tendencia a la baja (MECyT, 2008, p. 18).

Además de la frustración personal, un rendimiento académico deficiente tiene un impacto negativo sobre los recursos económicos; los estudiantes rezagados que permanecen en el sistema más allá de la edad prevista reducen la cantidad de recursos disponibles para aquellos estudiantes que avanzan normalmente en sus carreras. Por eso creemos que no es suficiente con la expansión de la matrícula o el aumento de los años de estudio, se debe insistir en una educación de calidad que produzca logros de aprendizaje: conocimientos, valores, competencias, que satisfagan las necesidades de la sociedad.

Una efectiva educación de calidad también tendrá que atender a la equidad, de allí la propuesta “Escuelas ricas para los pobres”. Esta propuesta es el resultado de una investigación realizada sobre la calidad educativa en las escuelas argentinas y que tuvo como conclusión la constatación de una triste realidad: “las escuelas a las que asisten los chicos más pobres son también las más pobres” (Llach, 2004, p. 13).

Llach llegó a esta conclusión luego de analizar el capital físico (infraestructura edilicia y recursos didácticos), el capital humano (formación, experiencia y capacitación de directivos y docentes) y el capital social (organización de la escuela, ambiente, relación con los padres y con otras instituciones de la sociedad) de todas las escuelas argentinas, a partir de los datos aportados por el Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad (2000) para sexto año de educación básica:

Pudimos comprobar fehacientemente mediante modelos estadísticos que existe una ignominiosa discriminación dentro del sistema educativo argentino, que con seguridad no es de ahora. Las escuelas son tanto más ricas en los tres capitales cuanto mayor es el nivel socioeconómico de los alumnos que concurren a ellas. Esto ocurre para el conjunto del país pero también dentro de cada provincia y tanto para las escuelas de gestión estatal como para las de gestión privada (Llach, 2004, p. 13)

¿Es posible la equidad o la igualdad de oportunidades educativas en sociedades fuertemente desiguales?... La realización de la utopía de la educación para todos tiene claras analogías con el crecimiento económico. Un contexto de crecimiento, más aún si es rápido, mucho ayuda a reducir velozmente el desempleo, mejorar la distribución del ingreso y abrigar grandes logros educativos (Llach, 2004, p.16). Otras investigaciones también han demostrado que el crecimiento de la matrícula y de los gastos en educación no han sido suficientes para mejorar los índices de calidad de educación básica:

La experiencia de esta década permite sostener que el objetivo de lograr mayor equidad social a través de la educación no depende sólo de cambios en la oferta pedagógica... sin modificaciones sustanciales en los patrones de distribución del ingreso será imposible avanzar en los logros educativos (...) (Tedesco, 2001, p. 52).

Existe el convencimiento de que la igualdad de posibilidades educativas será difícil de lograr si las políticas educativas no van acompañadas por cambios en las estructuras sociales y en los sistemas económicos.

Estudios empíricos comparativos (CEPAL, 2005) coinciden en afirmar que las políticas educativas exitosas recomiendan: empezar la educación lo antes posible; trabajar sistemáticamente

con niños pequeños para iniciarlos tempranamente en el aprendizaje de su idioma; elegir a los maestros en función de sus logros y estructurar sus carreras de acuerdo con ese criterio; fortalecer el liderazgo de los directores de escuela y estimular su compromiso con objetivos pedagógicos; diferenciar los programas educativos según las condiciones de aprendizaje y las motivaciones de los estudiantes en vez de obligar a todos a seguir una malla curricular uniforme; reducir la autonomía de gestión de aquellos centros que presenten resultados deficientes; apoyar el trabajo de profesores con importantes recursos didácticos: manuales escolares, libros fundamentales, videos y recursos informáticos.

Antes que nada se necesita una decisión firme de las autoridades políticas, revalorizar la cultura del esfuerzo que supone el trabajo intelectual y nunca nivelar para abajo. Extender los programas compensatorios y crear escuelas de doble jornada para que los alumnos de familias pobres puedan desarrollar sus capacidades artísticas, deportivas, etc. Con la colaboración de las familias, hay que exigirles aplicación al estudio, esmerada presentación personal y comportamiento adecuado.

2.4 Calidad de la educación y formación docente

No podemos dudar de que el personal docente y su formación profesional es uno de los factores que más incidencia tiene en el éxito o el fracaso de los cambios planificados, pero así como los docentes son una de las causas más importantes que influyen positivamente sobre la gestión de las escuelas y el aprendizaje de los estudiantes, también pueden constituir un problema si no están satisfechos con su trabajo; podemos afirmar que ciertamente ningún sistema educativo será mejor que los maestros con que cuenta.

Sólo buenos docentes, dedicados a la tarea de educar, comprometidos con su trabajo y satisfechos con sus logros profesionales y personales pueden garantizar que los esfuerzos de inversión social y financiera tengan éxito.

Lamentablemente, investigaciones recientes (Vaillant, 2009) muestran a los docentes como un grupo que no se siente valorado por la sociedad, que ha sufrido un progresivo deterioro de su calidad de vida y que sus ingresos, en la mayoría de los países, están entre los más bajos de los profesionales con responsabilidades del mismo nivel.

A continuación analizamos la profesión docente en su etapa de formación y de ejercicio profesional:

2.4.1 La formación de docentes primarios y secundarios

La formación inicial del maestro es el primer punto de acceso al desarrollo profesional continuo y desempeña un papel clave en la determinación de la calidad y cantidad de nuevos docentes. ¿En qué medida la oferta disponible de formación inicial es un incentivo para atraer a la profesión a los mejores egresados de las escuelas secundarias? ¿Cómo impacta la formación de maestros y profesores en la mejora de la calidad de nuestros sistemas?

Las propuestas actuales de formación inicial y continua de docentes en Latinoamérica son muy heterogéneas y suelen tener bajo prestigio; las metodologías de enseñanza no se han actualizado y se presta poca atención a técnicas pedagógicas para los alumnos de contextos desfavorables y escuelas rurales. Este déficit se ve agravado por la deficiente calidad de educación básica y media que muchos de los aspirantes a

maestros reciben antes de ingresar a estudiar en una universidad o instituto superior de formación docente.

Es necesario distinguir entre los estudiantes que se forman en Institutos Superiores para ejercer su profesión en la educación elemental –que ponen el énfasis en el aprendizaje de las estrategias didácticas– y los profesores que se preparan para ejercer en la educación secundaria; la mayoría de estos últimos estudian en universidades y ponen el acento en el aprendizaje de contenidos disciplinarios (INFOD, 2008).

En ambos casos se observa la pérdida de prestigio frente a otras profesiones puesto que los candidatos provienen de estratos socioeconómicos más bajos, que la gran mayoría de ellos son personal femenino, que eligen la carrera docente como una segunda opción y que las exigencias para ingresar en los centros de formación también son menores que las requeridas para otras carreras.

2.4.2 Ejercicio de la profesión docente en América Latina

En general, el ingreso, la permanencia y ascenso en la carrera profesional de los docentes latinoamericanos tienen rasgos comunes entre los que se destacan:

El ascenso depende más de elementos formales (credencialismo y antigüedad) que de logros profesionales; el régimen de compensaciones, generalmente, está desvinculado de lo que se hace en la escuela. La escala salarial no tiene en cuenta aptitudes diferentes, ni esfuerzos, ni desempeños. Por otra parte, las remuneraciones de los profesores latinoamericanos son más bajas que las de los profesores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

América Latina parece otorgar un lugar especial a la antigüedad como el principal componente para que un docente pueda avanzar en su carrera profesional. Esa carrera finaliza con una posición máxima sin trabajo docente puesto que sólo hay una mejora sustancial de los ingresos cuando se accede al cargo de director de escuela y, eventualmente, al de supervisor. Es decir que el progreso en la carrera supone cambio de funciones y por eso, los maestros que pretenden mejores sueldos, se ven obligados a abandonar la enseñanza para dedicarse a tareas de índole administrativa.

En general, excepto los concursos para el acceso a cargos directivos, no hay un sistema de evaluación que incentive a los docentes sobre bases objetivas, que premie a los mejores y que obligue a rendir cuentas a quienes no cumplen con su responsabilidad. En México se ha intentado avanzar en la aplicación de nuevos procesos de evaluación con la realización de concursos que miden conocimientos: grados académicos, actualización y superación profesional, aptitudes (puntualidad y desempeño), disciplina y antigüedad. Los maestros y los directivos se someten voluntariamente a ese Programa Nacional de Carrera Magisterial aunque muchas veces los sindicatos docentes se han resistido a experiencias de este tipo (Vaillant, 2009, p. 145).

La reformulación de las condiciones laborales debe constituir una faceta de una nueva carrera docente que, junto con un nuevo modelo institucional, tenga la capacidad de construir autoridad pedagógica. Las transformaciones de la carrera docente suponen competencias relacionadas con saberes propios de su campo disciplinar y de su enseñanza; competencias culturales que les permitan valorar y relacionarse con las culturas juveniles; así como competencias éticas expresadas en el compromiso por los

resultados, la capacidad de escuchar y de argumentar y la confianza en las posibilidades de los alumnos.

No obstante, dado que el problema del desarrollo del trabajo docente aparece como una exigencia fundamental en cualquier proceso de transformación educativa, es preciso tener en cuenta que el docente es un profesional colectivo. Es la institución escolar la que debe formular un proyecto educativo pertinente y de calidad, por eso es necesario que cada profesor sea capaz de trabajar en equipo para que pueda ofrecer una unidad de criterio desde lo institucional.

Para que los profesores tengan más compromiso con el centro al que pertenecen, es preciso que no sean designados por horas cátedra sino que puedan concentrar mayor dedicación en una institución. Por ejemplo, en Argentina se propone recuperar una experiencia de la década de los 70 que, según las necesidades curriculares, designaba a los profesores secundarios por cargos de 12, 18, 24, 30 y 36 horas cátedra concentradas en una misma escuela. En ese cargo estaban comprendidas las horas dedicadas a la enseñanza de una materia y también las destinadas a la atención de alumnos y a la realización de actividades diversas relacionadas con el proyecto institucional. El problema es que este tipo de contrato laboral exige muchos más recursos económicos porque hay que pagar al docente horas de trabajo en la escuela que no cumple frente a las clases.

Las políticas educativas deben proponerse un objetivo urgente: *mejorar la calidad de vida de los docentes* y garantizar a las escuelas y a las comunidades la presencia de maestros orgullosos de su carrera, con una fuerte identidad profesional, comprometidos con los resultados, abiertos al aprendizaje permanente y capaces de participar en los procesos de cambio que necesitan sus comunidades locales y sus países.

2.5 Recursos financieros para la calidad y la equidad educativas

A comienzos del siglo XXI, en América Latina se contaban alrededor de 110 millones de niños entre 5-14 años de edad y unos 50 millones de jóvenes entre 15-19 años. En 22 países más del 30% de la población total está en edad de asistir a la escuela primaria o secundaria (CEPAL, 2005, p. 68). Estas cifras muestran la magnitud y complejidad de la empresa que supone el servicio educativo por el número de alumnos que debe atender, por la cantidad de familias involucradas, por la proporción de personal que ocupa, por la diversidad de instituciones que lo conforman y por el monto de recursos físicos, materiales y financieros que utiliza.

Hay que pensar que los recursos siempre resultarán escasos si se quieren alcanzar logros significativos que impliquen mayor igualdad de oportunidades y una sociedad integrada por ciudadanos responsables, bien formados y comprometidos con el desarrollo de la Nación.

Teniendo en cuenta que la Región invirtió 81.900 millones de dólares en el año 2000, se estima que –para cumplir las nuevas metas de calidad y equidad– deberá gastar alrededor de 13.500 millones de dólares más por año entre 2005-2015 puesto que se calcula que para el 2015 tendrá que invertir casi 150.000 millones de dólares (CEPAL, 2005, p. 31).

Hasta ahora, se han practicado diversas opciones para mejorar la asignación y el uso de los recursos financieros públicos en orden a facilitar la implementación de los cambios:

Aumento de los presupuestos educativos: Por ejemplo, en Argentina, en diciembre de 2005, se promulgó la Ley 26075

sobre financiamiento educativo que propuso un incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología para pasar del 4% al 6% del PBI en un plazo de cinco años.

Subsidio a la demanda: Aprovecha mecanismos de mercado para financiar a las escuelas en proporción a los alumnos que logra captar y mantener en el sistema (escuelas “charter”).

Asignación de premios: En base a evaluaciones estandarizadas que miden la evolución de las escuelas en términos de logros de aprendizaje en competencias básicas de Lengua y Matemática y que estimulan al personal directivo y docente a reforzar el aprendizaje de los alumnos.

Competencias interescolares: Con el objetivo de financiar proyectos de pequeña escala, proyectos diseñados e implementados por directivos y docentes que se hacen responsables por el impacto de los recursos asignados.

Distribución del gasto por nivel educativo: Puesto que un alumno de nivel superior resulta mucho más caro que un alumno de nivel primario y, por lo general, puede contribuir con los costos de su educación.

Transferencia directa a familias de escasos recursos: Por ejemplo, en Argentina, se han practicado programas recientes que tratan de ayudar económicamente a las familias que tienen niños en edad escolar (“asignación universal por hijo”). Esos programas también ofrecen, a veces, subsidios adicionales para el pago de costos de transporte y de adquisición de materiales (CEPAL, 2005).

A esos recursos es necesario agregar el aporte del gasto privado que en muchos países de América Latina supera el porcentaje del PBI que los privados gastan en los países de la OCDE. Las familias contribuyen al financiamiento de la educación con gastos asociados a la asistencia escolar (libros, transporte, uniforme escolar); con el costo de oportunidad de niños y de jóvenes que no trabajan porque están dedicados a estudiar; con el pago de aranceles, etc. No obstante, es probable que ese aporte provenga mayoritariamente de familias de nivel socioeconómico medio-alto, donde se verifica un mejor rendimiento en el nivel de aprendizaje de los estudiantes. Esta situación puede contribuir al aumento de la brecha en logros educacionales según sea el estrato social de las familias de los alumnos (CEPAL, 2005, p. 46).

Por otra parte, es determinante al momento de recaudar fondos, involucrar a empresarios en el quehacer de la escuela; realizar proyectos de mejora; apoyar la implementación de reformas curriculares y reforzar aspectos vocacionales.

Los empresarios serán los principales beneficiados cuando tengan que contratar personal capacitado para adaptarse al cambio tecnológico por eso es importante establecer alianzas con el sector productivo para que contribuyan al sostenimiento de escuelas orientadas a la formación profesional. Además, desde el punto de vista académico, el sector productivo podrá sugerir la enseñanza de determinados contenidos que permitan una mejor articulación entre el mundo de la educación con el mundo del trabajo. En América Latina todavía es poco lo que se ha hecho en esta materia.

3 CONCLUSIÓN: METAS 2021

En mayo de 2008, en El Salvador, los ministros de educación iberoamericanos asumieron un compromiso colectivo respecto del logro de metas educativas y de insoslayables transformaciones sociales que hicieran posible el cumplimiento de esas metas. La consecución del proyecto *«Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los*

Bicentenarios», cuyas políticas fueron reafirmadas en una reunión que se realizó dos años después en Mar del Plata, Argentina, exige el impulso de un conjunto de programas que faciliten su logro, lo cual será posible sólo por el esfuerzo sostenido de cada uno de los países y el apoyo solidario de unos y otros.

Los objetivos son enormemente ambiciosos: mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social. Se trata de abordar con decisión, y de una vez y para siempre, retos aún no resueltos: analfabetismo, abandono escolar temprano, trabajo infantil, bajo rendimiento de los alumnos y escasa calidad de la oferta educativa pública.

Se pretende hacerlo con la voluntad de enfrentarse, al mismo tiempo, a las demandas exigentes de la sociedad de la información y del conocimiento: incorporación de las TIC en la enseñanza y en el aprendizaje, apuesta por la innovación y la creatividad, desarrollo de la investigación y del progreso científico.

De todas las líneas de acción propuestas destacamos las siguientes que se relacionan con los temas tratados en este documento:

1. Respecto del derecho humano a la educación:

Aspectos que durante décadas han sido tema de constantes debates en diferentes países, como el aumento de la cobertura y la igualdad de oportunidades, siguen siendo debatidos y muchos esfuerzos se siguen aunando para su solución. Para ello constituyen una importante referencia los proyectos dirigidos a incorporar más niños al sector educativo, partiendo desde el preescolar, campo en el que México y Colombia destacan con mayor cantidad de proyectos exitosos, y los que enfatizan la retención escolar, área en la que Brasil tiene mayores experiencias; los que crean oportunidades para la educación secundaria; los que por medio de la educación a distancia facilitan los procesos educativos a profesores y alumnos ubicados en zonas de difícil acceso; los programas compensatorios que ponen atención en los sectores más pobres de la sociedad o los que impulsan la educación bilingüe y multicultural, la cual facilita la educación de la población indígena respetando su cultura. En lo tocante a este último punto, Uruguay y México presentan buenas experiencias.

- Programa de atención a la primera infancia: establecer canales de comunicación entre los países de la Región y desarrollar una red de responsables que articule iniciativas, acciones y estrategias en el campo de la educación infantil.
- Programa de alfabetización y educación permanente: implementar proyectos intensivos y acciones destinadas a los sectores vulnerables o más desatendidos.
- Programa de atención a la diversidad: promover la formación de competencias específicas en funcionarios públicos y en docentes dedicados a la enseñanza intercultural bilingüe.
- Programa de educación técnico profesional: fomentar el desarrollo de competencias emprendedoras de los alumnos para favorecer su autonomía personal y su inserción laboral.

2. Respecto de la promoción de la cohesión social:

Se entiende por “cohesión social” a la capacidad dinámica de una sociedad para generar una estructura legítima de distribución

de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento) a través de la interacción y los mecanismos de asignación propios del Estado democrático, el mercado, la sociedad civil y la comunidad. En realidad, este concepto de “cohesión social” es una meta de un largo proceso de sociedades nacionales en el que se han generalizado derechos civiles, políticos y sociales, en el marco de creencias compartidas por todos.

- Programa de educación en valores y para la ciudadanía: dar preferencia a temas relacionados con la cultura de paz, del medio ambiente, del deporte, del arte y de la salud.
- Programa de educación artística, cultura y ciudadanía: impulsar redes de escuelas de educación musical y artística para favorecer la integración social y cultural.

3. Respeto de la autonomía de gestión de los centros:

Las organizaciones e instituciones educativas que obtienen resultados de calidad y mejores puntajes en pruebas nacionales e internacionales poseen claros objetivos estratégicos y significativos, aprovechan sus recursos y talentos y mejoran continuamente a través de procesos sistemáticos de aprendizaje y reflexión. No obstante, para mejorar o mantener niveles significativamente altos de desempeño, todas las organizaciones, cualquiera sea su naturaleza, pueden aprender de las experiencias de otras o de sí mismas, potenciando lo que saben hacer bien, es decir, aprendiendo prácticas eficaces en el logro de sus objetivos.

Afirma González (2005) que una “buena práctica” se define como:

Una experiencia: que solucionó un problema o atendió a una demanda social, a través de métodos o mecanismos novedosos, con la participación de diversos actores, que tiene resultados demostrables, superiores a los de otras organizaciones similares, que ha perdurado en el tiempo y que puede ser replicada por otras organizaciones (Cit. en Cardona, 2010, p. 88).

- Programa para mejorar la gobernabilidad de las instituciones educativas: implementar el intercambio de experiencias exitosas de gestión y de supervisión entre las escuelas y las autoridades.

4. Respeto de la excelencia del servicio educativo:

Un estudio realizado entre el 2004 y el 2008 en 16 países de América Latina y el Caribe titulado “*Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce)*”, desarrollado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), cuyo objetivo apuntó a la generación de conocimiento sobre los aprendizajes de matemática, lenguaje (lectura y escritura) y ciencias de la naturaleza logrados por los estudiantes de tercer y sexto grados de educación primaria (en Colombia sexto grado corresponde a secundaria), mostró que un clima de respeto, motivación y comunicación variada, utilizando diferentes herramientas, es decisivo en el desempeño académico de los estudiantes (Cardona, 2010, p. 95).

Los resultados de ese estudio reafirman los desarrollados a nivel mundial en los que una vez más se destaca el papel decisivo que juegan el docente, su preparación y sus habilidades comunicativas en los resultados efectivos de mejora de la educación. No solo por los procesos comunicativos que se

desarrollan al interior de la escuela, sino por ser actor en la generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo, clave para promover el aprendizaje entre los estudiantes. Por otra parte, el estudio muestra que el clima escolar, junto con el nivel socioeconómico y cultural promedio de la escuela, son variables importantes que explican el desempeño de los alumnos.

Además, otra investigación comparativa realizada por McKinsey & Company (2007) encontró que los sistemas educativos exitosos tienen en común tres aspectos:

- Consiguieron a las personas más aptas para ejercer la docencia (la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes).
- Desarrollaron a estas personas hasta convertirlas en instructores eficientes (la única manera de mejorar los resultados es mejorando la instrucción).
- Implementaron sistemas y mecanismos de apoyo específicos para garantizar que todos los niños sean capaces de obtener los beneficios de una instrucción de excelencia (la única manera de que el sistema logre el mayor desempeño consiste en elevar el estándar de todos los estudiantes) (Cit. en Cardona, 2010, p. 92).

Aquí también se observa el papel decisivo que tienen los profesores en el logro de buenos resultados de aprendizaje.

5. Respeto del uso de las nuevas herramientas tecnológicas.

Un docente capacitado en el uso de las TIC desarrolla estrategias efectivas de trabajo autónomo. La formación en este campo cambia la visión paternalista y pasiva de la capacitación de los maestros, permitiéndoles ser creativos al diseñar y adaptar actividades, metodologías y materiales a sus áreas y contextos específicos de trabajo.

Un docente que utiliza las TICs para preparar material de clase creativo, con las facilidades que ofrecen las tecnologías al permitir la inserción de videos, audios, imágenes y ejemplificaciones suficientes, es más que un creador de materiales; se convierte en un diseñador de estrategias de aprendizaje y en protagonista de los procesos educativos (Cardona, 2010, p. 96)

- Programa de mejora de la calidad de la educación: disminuir (en alumnos y en docentes) las desigualdades que existen en cuanto al uso de las TICs y avanzar en la incorporación de este recurso para la enseñanza de las disciplinas
- Programa de lectura y bibliotecas: promover la lectura y el uso de bibliotecas en niños, jóvenes y adultos. Integrar la lectura y la escritura en el aprendizaje de todas las materias.
- Programa de evaluación de la educación: crear una cultura de evaluación que permita elaborar informes realistas en relación con los objetivos propuestos por los gobiernos y las instituciones. Desarrollar modelos de evaluación para alumnos y docentes.

6. Respeto de la formación docente:

Los mejores sistemas educativos han implementado mecanismos más eficientes para seleccionar a los postulantes para su posterior capacitación docente que los sistemas con bajo desempeño, y son conscientes de que una mala decisión en la

selección puede derivar en hasta cuarenta años de mala enseñanza. Estos mecanismos asumen que para que una persona pueda convertirse en un docente eficiente deberá poseer un conjunto de características identificables antes de ejercer la profesión, como: un alto nivel general de lengua y aritmética, fuertes capacidades interpersonales y de comunicación, el deseo de aprender y la motivación para enseñar. El aprendizaje ocurre cuando alumnos y profesores interactúan entre sí, por consiguiente, mejorar el aprendizaje implica mejorar la calidad de la interacción.

- Programa de formación del personal docente: ofrecer apoyo a los profesores principiantes y actividades de perfeccionamiento para los profesores en ejercicio.
- Programa de dinamización del espacio iberoamericano del conocimiento: contribuir a la movilidad y a la construcción de redes de académicos e investigadores.

Frente a estas “metas” debemos preguntarnos si nos encontramos ante un modelo de políticas educativas alternativo al de la década de los noventa y respondemos:

A la fecha, esta pregunta no admite una respuesta concluyente. Esto es así porque estamos comparando intervenciones estatales con distintos grados de implementación y evaluación. En tanto las reformas de los noventa ya han desplegado todos sus efectos y han sido objeto de múltiples juicios de valor, los planes –por su propia naturaleza– expresan objetivos y estrategias deseables pero de incierta materialización por corresponder al futuro... Por tanto, a la fecha sólo estamos en condiciones de cotejar políticas implementadas, por una parte, con programas de acción, por otra, hecho que invita a la prudencia en el análisis (Bentancur, 2010, p. 14).

Las experiencias que hemos relatado, llamadas “buenas prácticas”, no se mencionaron para ser utilizadas como un manual de “modelos” para las instituciones educativas. Cada práctica exitosa se constituye en una historia dinámica, con altibajos, que probablemente no pueda replicarse al pie de la letra en un contexto con características diferentes, pero es una muestra de la creatividad y del empuje necesario para solucionar los problemas educativos de una región. Asimismo, es un indicador de la variedad de alternativas que se pueden implementar y que pueden ser iluminadoras para todos aquellos que están empeñados en reformas y programas de mejoramiento educativo.

REFERENCIAS

- Bentancur, N. (2007). ¿Hacia un nuevo paradigma en las políticas educativas? Las reformas de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, 159-179. Montevideo: Universidad de la República.
- Bentancur, N. (Septiembre, 2010). El “derecho a la educación” como nuevo concepto estelar de las políticas educativas en América Latina. Comunicación presentada en el *Congreso Iberoamericano de Educación: Metas 2021, 13-15*. Buenos Aires. Retrieved from nicobent@fcs.edu.uy
- Cardona, A. (2010). Impacto de las prácticas de política educacional para mejorar la calidad de la educación en América Latina y el Caribe. *Actualidades Pedagógicas*, 55, 87-97. Universidad Pedagógica Nacional de Colombia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1992). *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad* (2ª ed.). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL/UNESCO, 2005. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina*. Serie

- Seminarios y Conferencias, N° 43. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Didriksson, A. (Noviembre, 2012). Elementos de construcción de la nueva agenda universitaria. Comunicación presentada al *III Congreso Latinoamericano de Prospectiva: Prospecta América Latina, 1 y 2 de noviembre*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo. Retrieved from de www. rectorado.uncu.edu.ar
- García Garrido, J. L. (2001). Perspectivas de la educación en Europa en el siglo XXI. In M. Lázaro (Ed.). *Problemas y desafíos para la educación en el siglo XXI en Europa y América Latina* (pp. 29-46). Universitat de Valencia.
- Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 49, 19-59. Madrid: OEI.
- González, A. (2005). *Manual operativo del Banco de Buenas Prácticas de Cooperación Empresarial con el Sector Educativo*. Bogotá: Fundación Empresarios por la educación.
- Gorostiaga J., Palamidessi, M., & Suasnábar, C. (2012). *Investigación educativa y política en América Latina*. Buenos Aires: Noveduc.
- Llach, J. J. (2004). Escuelas ricas para los pobres. In *Boletín de la Academia Nacional de Educación*, 57, (pp.13-21). Buenos Aires.
- Mayor, F. (1995). Prólogo. In E. Schiefelbein & J.C. Tedesco (Eds.), *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*, p. 5. Buenos Aires: Santillana.
- McKinsey & Company (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey & Company social sector office.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (1991). Ley de transferencia de los servicios educativos (N° 24049). Buenos Aires: Imprenta Oficial
- MECyT (1993). Ley Federal de Educación (N° 24195). Buenos Aires: Imprenta Oficial.
- MECyT (2006a). *Documento para el debate: Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Buenos Aires: Imprenta Oficial.
- MECyT (2006b). Ley de Educación Nacional (N° 26206): *Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Buenos Aires: Imprenta Oficial.
- MECyT, Consejo Federal de Educación (2008). *Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en la Argentina*. Buenos Aires: Imprenta Oficial.
- MECyT, Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD, 2008). *Hacia un acuerdo sobre la institucionalidad del sistema de formación docente en la Argentina*. Buenos Aires: Imprenta Oficial.
- Organización de Estados Iberoamericanos, OEI (2010). *2021 Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.
- Tedesco, J.C. (2001). Educación y nuevo capitalismo en América Latina. In M. Lázaro (Ed.), *Problemas y desafíos para la educación en el siglo XXI en Europa y América Latina* (pp. 47-57). Universitat de Valenci.
- Tiana Ferrer, A. (2001). Logros y desafíos de la educación al inicio del siglo XXI. In M. Lázaro, (Ed.), *Problemas y desafíos para la educación en el siglo XXI en Europa y América Latina* (pp. 11-27). Universitat de Valencia.
- Vaillant, D. (2009). La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan. In S. Schwartzman & C. Cox (Eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina* (pp. 131-175). Santiago de Chile: Uqbar.

Con el fin de llegar a un mayor número de lectores, NAER ofrece traducciones al español de sus artículos originales en inglés. Sin embargo, **este artículo en español no es el artículo original sino únicamente su traducción**. Si quiere citar este artículo por favor consulte el artículo original en inglés y utilice la paginación del mismo en sus citas. Gracias.